Eerste Kamer der Staten-Generaal 1

Vergaderjaar 2015–2016

29 521 Nederlandse deelname aan vredesmissies

V

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE EN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2016

Inleiding

Na 15 jaar intensieve betrokkenheid van de internationale gemeenschap bij Afghanistan staat het land er – met vallen en opstaan – beter voor dan in 2001. De internationale betrokkenheid (op het hoogtepunt werden meer dan 100.000 militairen, ontwikkelingswerkers en diplomaten ingezet) heeft er voor gezorgd dat Afghanistan aanzienlijke stappen kon zetten op het gebied van sociaaleconomische ontwikkeling, onderwijs, vrouwenrechten, goed bestuur en veiligheid. Deze inspanningen hebben er tevens toe geleid dat Afghanistan niet langer een uitvalsbasis is voor terroristische aanvallen op doelen in het Westen. Daarnaast is de Taliban tot op heden niet in staat gebleken langdurig steden en belangrijke bestuurscentra in handen te krijgen, ondanks pogingen daartoe.

Deze positieve ontwikkeling heeft aanzienlijke offers gevergd. In de eerste plaats van de Afghanen zelf, maar ook van militairen uit andere landen die zich hebben ingezet voor een beter Afghanistan. Dat geldt zeker ook voor Nederland, dat vele jaren – en nog steeds – een belangrijke bijdrage leverde, in Baghlan, Uruzgan, Kunduz en nu in het noorden in Mazar-e-Sharif.

De vooruitgang in Afghanistan blijft relatief, Afghanistan kan nog niet zonder steun in de rug van de internationale gemeenschap. Dat geldt voor de verdere ontwikkeling van het land, maar ook voor de veiligheidssituatie. De Afghaanse strijdkrachten (*Afghan National Defence and Security Forces* – ANDSF) hebben vooruitgang geboekt maar zijn nog niet in staat zelfstandig de veiligheid in het land te garanderen. Na beëindiging van de ISAF missie in 2014 heeft de NAVO dan ook besloten om aansluitend een nieuwe missie te starten. Deze missie, *Resolute Support*, richt zich op het adviseren en trainen van de Afghaanse strijdkrachten.

kst-29521-V
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Op 1 september 2014 informeerde het kabinet uw Kamer over het besluit een militaire bijdrage te leveren aan de eerste fase van deze missie (Kamerstuk EK 29 521, G). Deze fase zou oorspronkelijk tot eind 2015 duren, maar de transitie naar fase 2 (waarin de missie alleen nog maar vanuit Kaboel zou opereren) werd in 2015 voor onbepaalde tijd uitgesteld. Dat was mede het gevolg van de impasse die ontstond na de Afghaanse presidentsverkiezingen en de daarmee samenhangende tegenvallende resultaten van de missie. Uw Kamer werd op 19 juni 2015 geïnformeerd over het besluit de Nederlandse bijdrage gedurende de verlengde eerste fase te handhaven (Kamerstuk EK 29 521, P). In deze brief werd uw Kamer ook gemeld dat de totale duur van *Resolute Support* vooralsnog twee jaar zou zijn en dat de missie derhalve eind 2016 zou eindigen.

Tijdens de Warschau-top van 8 en 9 juli jl. heeft de NAVO vastgesteld dat de ANDSF ook nu nog niet op het gewenste niveau zijn en dus nog niet in staat zijn om de veiligheidssituatie in het land zelfstandig te garanderen. Het ontbreekt de ANDSF vooral aan leiderschap en eigen *close air support*. *Resolute Support* wordt daarom niet beëindigd zoals eerder voorzien. De huidige eerste fase van de missie zal ook in 2017 worden voortgezet.

In lijn met artikel 100 van de Grondwet en overeenkomstig het Toetsingskader informeert het kabinet uw Kamer, door middel van deze brief, over het besluit ook in 2017 met maximaal 100 militairen ongewijzigd te blijven bijdragen aan de eerste fase van *Resolute Support*, in nauwe samenwerking met Duitsland.

Het kabinet onderschrijft het belang van voortzetting van *Resolute Support*. Op dit moment zou verdere afbouw de kwetsbare resultaten in Afghanistan in gevaar kunnen brengen. Een veiliger en stabieler Afghanistan is mede in ons belang. Ook veel andere bondgenoten en NAVO-partners, zoals de Verenigde Staten en Duitsland hebben besloten hun militaire bijdrage voort te zetten. Met voortzetting van de Nederlandse militaire bijdrage toont Nederland dus tevens solidariteit binnen het bondgenootschap. Ten slotte past de nauwe samenwerking in het noorden van Afghanistan met *Framework Nation* Duitsland goed in de bredere bilaterale militaire samenwerking tussen Nederland en Duitsland. De Duits-Nederlandse samenwerking verloopt uitstekend (zo ook in bijvoorbeeld Mali of in het kader van SNMG-2 in de Egeïsche Zee) en de Nederlandse inzet wordt van groot belang geacht door onder andere de Duitse commandant van *Train, Advice & Assist Command – North* (TAAC-N).

Zoals aan de Tweede Kamer is gemeld in het verslag van de NAVO-Top in Warschau (Kamerstuk 28 676, nr. 252), wordt tijdens de bijeenkomst van de NAVO Defensieministers op 26–27 oktober 2016 besloten over de inzet van de missie in 2017. Vanzelfsprekend zal de Tweede Kamer via het verslag van die bijeenkomst daarover nader worden geïnformeerd.

De reden om uw Kamer reeds nu te informeren over de Nederlandse bijdrage aan Resolute Support in 2017 is mede gelegen in het feit dat op 4 en 5 oktober a.s. de *Brussels Conference on Afghanistan* plaatsvindt. Tijdens deze internationale conferentie wordt met de Afghaanse regering gesproken over de ontwikkeling van Afghanistan en de inzet van de Afghaanse regering als het gaat om noodzakelijke hervormingen. Ook worden donorlanden gevraagd om hun financiële bijdrage aan de verdere ontwikkeling van Afghanistan in de periode van 2017 tot en met 2020 bekend te maken. Het kabinet hecht er aan de Kamer op een geïntegreerde wijze te informeren over de Nederlandse inzet in 2017 en de jaren daarna. Daarom wordt in deze brief ingegaan op zowel de Nederlandse

militaire bijdrage in 2017 als op de Nederlandse inzet op het gebied van o.a. ontwikkeling en goed bestuur.

In deze brief wordt tevens ingegaan op de toezegging die tijdens het Algemeen Overleg Afghanistan op1 juli 2015 is gedaan door de Minister van Buitenlandse Zaken over het droogleggen van financieringsbronnen van de Taliban. Ook wordt ingegaan op de toezegging die is gedaan tijdens datzelfde Algemeen Overleg door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over de financiering van zogenaamde «spookscholen» in Afghanistan uit buitenlandse hulpgelden. Ook wordt u, zoals toegezegd, geïnformeerd over de resultaten van ontwikkelingssamenwerking in Afghanistan. Tot slot wordt met deze brief voldaan aan het verzoek van de Tweede Kamer om een reactie van het kabinet op de actuele stand van zaken in Afghanistan met het oog op de recente strijd rond Tarin Kowt (Kenmerk 2016Z16231/2016D33473).

Politieke ontwikkelingen

Eenheidsregering

De eenheidsregering onder leiding van president Ashraf Ghani en *chief executive officer* (CEO) Abdullah Abdullah functioneert matig. Hoewel er afspraken zijn gemaakt over de machtsverdeling, blijken deze in de praktijk niet altijd te worden nagekomen. De facties van de president en de CEO trachten hun invloed ten koste van elkaar uit te breiden, hetgeen een negatief effect heeft op de slagkracht van de regering. De afwijzing van een hervormingsvoorstel voor het verkiezingsstelsel door het parlement op 13 juni jl. maakt het onwaarschijnlijk dat er in 2016 parlementaire verkiezingen worden gehouden. De politieke impasse en de verslechterende veiligheidssituatie leiden ertoe dat de regering aan populariteit inboet, het centrale gezag steeds meer erodeert en een deel van de politieke elite zich openlijk van de regering afkeert. Een positieve ontwikkeling was de instemming van het parlement op 20 juni jl. met de benoeming van waarnemend Minister Abdullah Khan Habibi tot Minister van Defensie, waarmee de laatste openstaande ministerspost van het kabinet formeel is ingevuld.

Ook positief is dat President Ghani vasthoudt aan de in het *Self-Reliance Mutual Accountability Framework* (SMAF) overeengekomen hervormingen. In aanloop naar de door de EU en Afghanistan gezamenlijk georganiseerde *Brussels Conference on Afghanistan* op 4 en 5 oktober 2016, loopt de uitvoering van de hervormingen grotendeels volgens planning. Dankzij de inspanningen van de regering zijn het bankensysteem, regeringsaanbestedingen, het douanestelsel en de belastingadministratie sterk verbeterd. De verbeteringen in de fiscale en financiële sector hebben er voor gezorgd dat Afghanistan in 2015 USD 1,7 miljard aan binnenlandse inkomsten heeft opgehaald. Het land voldoet hiermee voor het eerst sinds 2002 aan het jaarlijks door het IMF gestelde inkomstendoel. Niettemin is er op diverse terreinen sprake van vertraging in de uitvoering van de hervormingsagenda vanwege de verslechterende veiligheidssituatie, teruglopende economische groei, wijdverbreide corruptie, politieke onenigheid en een aanhoudend begrotingstekort. Ook is het bestuur op regionaal niveau in de praktijk nog altijd in grote mate in handen van informele actoren en bestaan er nog veel informele machtsstructuren. Tijdens de Brussel Conferentie zal de regering Ghani-Abdullah de voortgang van de hervormingen presenteren.

Quadrilaterale onderhandelingen

Het nationale verzoeningsproces blijft cruciaal om duurzame veiligheid en stabiliteit in Afghanistan te bewerkstelligen. De Afghaanse regering heeft zich bereid getoond tot onderhandelingen met de Taliban en van eind 2015 tot begin 2016 vonden *quadrilateral talks* met Pakistan, de VS en China plaats met als doel het tot stand brengen van directe gesprekken tussen de regering en de Taliban. In maart 2016 werd echter duidelijk dat de Taliban weigeren deel te nemen aan (informele) vredesbesprekingen. Het lijkt daarmee onwaarschijnlijk dat er op korte termijn een onderhandelingsproces start. Tegelijkertijd wordt het nationale verzoeningsproces met de Taliban verder gecompliceerd door de rol van de *powerbrokers* en de aanwezigheid van diverse andere gewapende groeperingen in delen van Afghanistan. Het sluiten van een vredesovereenkomst tussen de Afghaanse regering en de Hizb-e-Islami Gulbuddin op 22 september jl. is een hoopgevende ontwikkeling. De bekrachtiging van deze overeenkomst zou eveneens een impuls voor andere vredesbesprekingen kunnen betekenen.

Nederland zal het belang van het verzoeningsproces in Afghanistan blijven benadrukken, ook in gesprekken met bijvoorbeeld bewindslieden van landen in de regio. Minister-President Rutte deed dat ook tijdens de eerdergenoemde NAVO-top in Warschau. Nederland doet dit in nauwe samenwerking met EU-partners en andere gelijkgestemde landen en is bereid waar nodig ook financieel bij te dragen om verzoening te faciliteren. Een sterke EU-aanwezigheid in Afghanistan vergroot de mogelijkheden om corruptiebestrijding, gendergelijkheid, mensenrechten en *good governance* op de agenda van de Afghaanse regering te houden en deze onderwerpen voor het voetlicht te brengen in het nationale verzoeningsproces. Nederland hecht derhalve zeer aan de dubbelfunctie van de EU Speciaal Vertegenwoordiger voor Afghanistan en het hoofd van de EU-delegatie in Kaboel.

Mensenrechten en gender

De Afghaanse regering moet zich blijven inzetten voor vooruitgang op het gebied van mensenrechten, inclusief vrouwenrechten, de strijd tegen corruptie en economische ontwikkeling en boekt daarbij vooruitgang. Met het *Citizen's Charter* richt de regering zich op lokale, praktische verbeteringen in de levensomstandigheden van de bevolking. De regering heeft ook verschillende wetten en besluiten doorgevoerd voor de verbetering van de positie van journalisten, gedetineerden, kinderen en vrouwen. Verschillende vrouwelijke Ministers maken deel uit van de regering en 27% van de Afghaanse parlementariërs is vrouw. De regering benoemde ook een vrouwelijke gouverneur en vrouwelijke ambassadeurs. In 2015 heeft de regering, met steun van het Afghaanse maatschappelijk middenveld en de internationale gemeenschap, het Afghaanse Nationaal Actieplan Vrouwen, Vrede en Veiligheid gelanceerd. Ondanks de inzet van de regering, verloopt de uitvoering van het mensenrechtenbeleid echter vooralsnog langzaam. Dit is vooral te wijten aan de verdeeldheid binnen de eenheidsregering en de weerstand van de conservatieve krachten binnen de samenleving.

In juli 2016 heeft de Afghaanse regering het *anti-corruption justice center* opgezet dat zich specifiek richt op het bestrijden van corruptie onder functionarissen binnen de hogere echelons van de regering. De regering probeert verder de economische groei in Afghanistan te versnellen door private investeringen aan te trekken, voornamelijk in de landbouwsector. De regering zet nadrukkelijk in op armoedebestrijding door stimulering

van werkgelegenheid in de onderkant van de arbeidsmarkt, onder meer via het Jobs for Peace-programma.

Veiligheid

De veiligheidssituatie in Afghanistan blijft de komende tijd zorgelijk. In de afgelopen jaren hebben de Taliban en andere gewapende groeperingen hun invloedsgebieden uitgebreid en zijn ze effectiever en daadkrachtiger geworden. Tegelijkertijd is de Taliban tot op heden niet in staat gebleken langdurig provinciale hoofdsteden en belangrijke bestuurscentra in handen te krijgen, ondanks pogingen daartoe. De Taliban heeft diverse aanvullende mogelijkheden gevonden om inkomsten te genereren (via o.a. opium, smokkel en zakat), vaker ANDSF-materieel buit te maken en Talibanstrijders te rekruteren.

In het noorden richt de aandacht van de Taliban zich vooral op de belangrijke doorgaande wegen en districtscentra, en niet alleen op de buitengebieden. Dit jaar voeren de Taliban de druk op in met name de provincies Kunduz, Faryab en Baghlan en zijn verschillende districten tijdelijk door de gewapende groeperingen ingenomen. De ANDSF kunnen echter, mede dankzij de steun van Amerikaanse eenheden en in toenemende mate met eigen Afghaanse luchtsteun, belangrijke gebieden heroveren en voldoende weerstand bieden om de belangrijkste gebieden in handen te houden. De verwachting is dat ook in de tweede helft van 2016 de druk op het noorden zal worden voortgezet en dat de Taliban uit diverse gebieden meer zullen samenwerken. Zo zetten de Taliban in augustus wederom een offensief in de provincie Kunduz in met als doel het isoleren van de provinciehoofdstad. Hierbij is de aandacht van de Taliban gericht op de belangrijke wegen en de inname van een aantal omliggende districtscentra. Hoewel de druk in de provincie is toegenomen, wisten de ANDSF, ondersteund door *Resolute Support*, pogingen tot de verovering van de stad te weerstaan en konden enkele districten recent weer worden heroverd.

De situatie in de provincie Balkh en de stad Mazar-e-Sharif is in verhouding tot de overige provincies in het noorden relatief rustig. Dit neemt niet weg dat een (zelfmoord)aanslag, raketaanval of *insider attack* mogelijk blijven. In de westelijke districten van de provincie Balkh behouden de Taliban een sterkere invloed, terwijl de activiteiten van de Taliban in Mazar-e-Sharif en de directe omgeving van de stad vooralsnog beperkt zijn. De locaties van Afghaanse overheidsinstanties, veiligheidstroepen en ook coalitietroepen bij de stad Mazar-e-Sharif blijven waarschijnlijk gewilde doelwitten voor aanvallen van de Taliban.

De ANDSF zijn zonder internationale steun vooralsnog niet in staat het tij structureel te keren. Toch constateert de NAVO dat de ANDSF vooruitgang boeken, ook al verloopt die vooruitgang langzamer dan gewenst en sorteren nieuwe capaciteiten niet altijd meteen effect.

<u>Actuele stand van zaken in Afghanistan met het oog op de strijd rond Tarin Kowt</u>

De recente zware gevechten in de provincie Uruzgan, nabij de provinciale hoofdstad Tarin Kowt, passen in het hierboven geschetste veiligheidsbeeld. De Taliban waren op 8 september jl. in staat tijdelijk controle te verkrijgen over delen van het gebied rond de hoofdstad (m.n. aanvoerwegen). De ANDSF wisten, met de steun van de Afghaanse commando-eenheden en de coalitietroepen, het offensief af te slaan. Inmiddels is een groot deel van de politieposten rondom de stad weer in handen van de Afghaanse troepen, en is de directe dreiging tegen de provinciale

hoofdstad afgenomen. Nederland blijft de situatie in Uruzgan nauwgezet volgen, mede in het licht van de voormalige inspanningen van Nederland in de provincie. De situatie in Tarin Kowt toont aan hoe zeer de internationale ondersteuning nodig is voor de veiligheid in Afghanistan.

Financiering Taliban

Voor de aanpak van de financiering van de Taliban blijft nauwe internationale samenwerking vereist. De VN-Veiligheidsraad Resolutie 1988 (2011), laatstelijk verlengd door Resolutie 2255 (2015), stelt een bevriezingsmaatregel, wapenembargo en reisverbod in tegen de Taliban en gelieerde personen en entiteiten. Op de lijst staan inmiddels 136 personen en 5 entiteiten geïdentificeerd. De Taliban genereren (significante) inkomsten uit onder andere papaverteelt en de handel in narcotica, illegale mijnbouw en afpersing. Gezien de banden tussen Al-Qaida en de Taliban, is het financieel droogleggen van de Taliban wat Nederland betreft onderdeel van het bredere scala aan internationale, regionale en nationale maatregelen om terrorismefinanciering tegen te gaan. Afghanistan is actief lid van de *Asia/Pacific Group on Money Laundering*, een regionale zusterorganisatie van de *Financial Action Task Force* (FATF). Hiermee heeft Afghanistan zich gecommitteerd aan de internationale FATF-standaarden om terrorismefinanciering tegen te gaan. De FATF monitort dit en constateerde onlangs dat Afghanistan voortgang heeft geboekt, maar dat verdere maatregelen nodig zijn. Met steun van o.a. UNODC en INTERPOL zet Afghanistan stappen om het institutionele kader tegen terrorismefinanciering te versterken.

ISIS

Medio juli 2016 vond een zelfmoordaanslag plaats tijdens een Hazara-demonstratie in Kaboel, waarbij ruim 80 doden en meer dan 200 gewonden vielen. De aanslag werd opgeëist door ISIS. Het was de eerste keer dat ISIS een dergelijke aanslag opeiste in Afghanistan. ISIS heeft aangekondigd meer aanslagen te willen plegen in Afghanistan.

In het oosten van het land, in de provincies Nangarhar, Kunar en Logar, staat de aanwezigheid van ISIS vast. ISIS wordt in zijn pogingen een machtsbasis of *safe haven* te creëren gedwarsboomd door de ANDSF, die daarbij ruime steun van de Verenigde Staten krijgen. Zo begonnen Afghaanse en Amerikaanse troepen eind juli een offensief, inclusief luchtsteun, met als doel ISIS geheel uit Afghanistan te verdrijven. De Taliban zijn tot dusver fel gekant tegen de ISIS-aanwezigheid in Afghanistan. In de afgelopen maanden vonden geregeld gevechten plaats in Oost-Afghanistan tussen de Taliban en ISIS. Met het oog op voorgaande, is het twijfelachtig of ISIS echt voet aan de grond zal kunnen krijgen in Afghanistan.

Ontwikkelingssamenwerking

Op de conferentie in Brussel zal de Afghaanse regering een geactualiseerde hervormingsagenda presenteren voor de komende jaren. Dit *National Development Framework* (NDF) sluit nauw aan op eerder gemaakte afspraken binnen het *Self-Reliance Mutual Accountability Framework* (SMAF) en is gericht op de duurzame ontwikkeling van Afghanistan. Hoewel Afghanistan in de komende jaren steun van de internationale gemeenschap nodig zal blijven hebben, zal het NDF ook gericht zijn op de geleidelijke afbouw van de Afghaanse afhankelijkheid van internationale steun. De conferentie is eveneens een moment waarop de internationale gemeenschap haar steun voor de stabilisering en verdergaande ontwikkeling van Afghanistan kan hernieuwen. Recentelijk

besloot het IMF reeds om financiële steun te verlenen (middels een *Extended Credit Facility*) aan een driejarig hervormingsprogramma van de Afghaanse regering. Hoewel de omvang van dit programma beperkt is, geeft dit besluit aan dat het IMF vertrouwen heeft in de Afghaanse bereidheid hervormingen door te voeren.

Afghanistan heeft de afgelopen vijftien jaar een grote ontwikkeling doorgemaakt. Met name op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en vrouwenrechten is er veel verbeterd. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, heeft hier een belangrijke bijdrage aan geleverd. Als één van de grootste donoren van het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* (ARTF) heeft Nederland mede gezorgd voor de verbetering van de levensomstandigheden van ruim 27 miljoen Afghanen, waarvan 48% vrouwen. Het ARTF draagt bij aan een aanzienlijke stijging van de toegang tot basis- en arbeidsvoorzieningen en boekt goede resultaten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en werkgelegenheid. Zo hebben de afgelopen jaren door middel van ARTF 9,2 miljoen Afghanen, waarvan 40% vrouwen en meisjes, toegang tot onderwijs gekregen en 24,6 miljoen Afghanen toegang tot water en sanitaire voorzieningen. Ook zijn er de afgelopen jaren door ARTF meer dan 6.000 banen (waarvan 63% voor vrouwen) en ruim 50 miljoen arbeidsdagen gecreëerd.

Met financiële steun aan het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA) zet Nederland zich in voor de professionalisering van het politieapparaat en de betaling van de salarissen van Afghaanse politie. Door de nadruk op het belang van genderis het aantal vrouwelijke agenten in Afghanistan toegenomen. Momenteel zijn bijna 3.000 vrouwelijke agenten werkzaam bij de politie. Het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken is voornemens in het komende jaar nog eens 5.000 vrouwen in dienst te nemen. Voorts wordt binnen politietrainingen meer aandacht besteed aan gender-gerelateerde vormen van conflict (bijvoorbeeld huiselijk geweld).

Onder het door Nederland gesteunde *End Violence Against Women* (EVAW) programma van de VN zijn in drie provincies *Women Protection Centers* (PCWs) gevestigd waar medische en juridische hulp, begeleiding en beroepstrainingen worden geboden aan ruim 450 slachtoffers van gender-gerelateerd geweld en hun kinderen. Ook heeft Nederland bijgedragen aan het door het Duitse *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ) opgezette *Family Councelling Center* (FCC) in Mazar-e-Sharif, waar mannen en vrouwen terecht kunnen voor juridisch, sociaal en religieus advies met betrekking tot familiezaken.

Ook via ngo's is door Nederland bijgedragen aan een verbetering in toegang tot basisvoorzieningen en werkgelegenheid. Een voorbeeld hiervan is het programma van *Save the Children* waar, door het geven van vaardigheidstrainingen (zoals leren lezen en schrijven), 4.000 jongeren in de provincies Nangarhar en Sar-e-Pol leerden voorzien in hun levensonderhoud. Via het programma van het *International Rescue Committee* (IRC) zijn 90 lokale scholen opgericht, waarvan inmiddels 64 scholen overgedragen zijn aan het Afghaanse Ministerie van Onderwijs. Naar verwachting worden ook de rest van de scholen voor eind 2016 aan Afghaanse autoriteiten overgedragen.

Ondanks de behaalde resultaten blijft het vooralsnog noodzakelijk om bij te dragen aan de wederopbouw van Afghanistan. De fragiele veiligheidssituatie en aanhoudende sociaaleconomische uitzichtloosheid belemmeren de economische groei en zijn o.a. een belangrijke oorzaak voor irreguliere migratie vanuit Afghanistan. Op het gebied van corruptiebe-

strijding kan ondanks de inzet van de regering meer vooruitgang worden geboekt door de Afghaanse autoriteiten. Niet alleen tast corruptie het vertrouwen van de Afghaanse bevolking in de autoriteiten aan, zij ondermijnt tevens het vertrouwen van de internationale gemeenschap in de effectiviteit van wederopbouwinspanningen in Afghanistan. Zowel in gesprekken met de Afghaanse overheid als ook in de (internationale) monitoring van door Nederland gefinancierde projecten, benadrukt Nederland het belang van meer vooruitgang op het gebied van corruptiebestrijding en transparantie. In dit licht blijft het kabinet zich tevensinzetten voor de bestrijding van spookprojecten in Afghanistan door monitoring van projecten, ook samen met andere donoren. Overigens is vastgesteld dat er geen ARTF-geld is gemoeid met de financiering van zogenaamde spookscholen.

Naast de lange termijn inzet draagt Nederland voorts bij aan het lenigen van de acute noden in Afghanistan. De VN heeft een oproep gedaan voor bijdragen om 8,1 miljoen mensen van humanitaire hulp te voorzien, met name op het gebied van voedselzekerheid en gezondheidszorg. Nederland besloot daarom in 2016, naast de *core*-bijdragen aan een aantal grote organisaties die in Afghanistan actief zijn, het Afghanistan *Common Humanitarian Fund* te financierenmet EUR 6 miljoen. De middelen zullen door zowel VN-organisaties als ngo's worden ingezet daar waar de noden het hoogst zijn.

Nederlands inzet voor de Brussel Conferentie over Afghanistan

De wederopbouw van Afghanistan is een proces van zeer lange adem. Tegelijkertijd is het belangrijk dat de Afghaanse autoriteiten de komende jaren de donorafhankelijkheid van Afghanistan verminderen en stap voor stap meer eigenaar worden van de wederopbouw van Afghanistan. De door Afghanistan in overleg met de donorgemeenschap geformuleerde actieprogramma's als het SMAF, de *National Priority Programs* (NPPs) en het *National Development Framework* (NDF) vormen daarin leidende instrumenten. Daarbij biedt een deels conditionele bijdrage aan het ARTF de Afghaanse overheid een extra stimulans om de in het SMAF vastgelegde hervormingen door te voeren en zelfredzaamheid te vergroten.

Met het oog op enerzijds het belang de donorafhankelijkheid van Afghanistan te verminderen, maar anderzijds de nog steeds bestaande noodzaak van een meerjarige betrokkenheid bij Afghanistan, zal het kabinet in Brussel een nieuwe financiële bijdrage aankondigen. Tegelijkertijd zal Nederland bekend maken deze af te bouwen, van de huidige circa EUR 60 miljoen naar circa EUR 50 miljoen in 2020. Het is de verwachting dat ook andere donoren een beperkte en geleidelijke vermindering zullen prediken.

De focus van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in Afghanistan zal de komende jaren gericht blijven op het speerpunt Veiligheid en Rechtsorde. Doelstellingen betreffen, onder meer, het vergroten van toegang tot formele en informele rechtssystemen en het versterken van rechtsinstituties, inclusief rechtbanken en politie. Gezien de toename van migratie vanuit Afghanistan zal daarnaast ook worden ingezet op het creëren van werkgelegenheid om de sociaaleconomische uitzichtloosheidtegen te gaan. Ook vanuit het *Addressing Root Causes* (ARC) fonds zal vanaf 2016 worden ingezet op het creëren van duurzame werkgelegenheid en private sectorontwikkeling met speciale focus op kansen voor de Afghaanse jeugd en vrouwen. Gezien de resultaten van de afgelopen jaren, het blijvende belang van donorcoördinatie en het vergroten van het eigenaarschap door de Afghaanse overheid, zal Nederland naast deze nieuwe inzet de jaarlijkse bijdrage aan LOTFA (tot en met 2019

EUR 15 miljoen per jaar) en ARTF (tot en met 2017 EUR 20 miljoen per jaar) voortzetten. Van de bijdrage aan ARTF zal EUR 5 miljoen afhankelijk zijn van de vooruitgang die de Afghaanse overheid boekt bij de in het SMAF afgesproken hervormingen. Voor beide bijdragen geldt als beoogde doelstelling het vergroten van de zelfstandigheid van desbetreffende Afghaanse instituties conform de hierboven genoemde afspraken tussen de internationale donorgemeenschap en de Afghaanse overheid.

Nederland zal ook het rechtsstaatprogramma in Kunduz voortzetten, ondanks de vertraging in de uitvoering (voornamelijk te wijten aan de tijdelijke val van de stad Kunduz eind september 2015). Nederland vult met het programma nadrukkelijk een niche die zowel door de Afghanen als andere donoren zeer gewaardeerd wordt. Met het oog op het belang van de landbouwsector in Afghanistan (zowel vanuit het oogpunt van voedselzekerheid als het bieden van werkgelegenheid aan Afghanen) zal Nederland ook hierin actief blijven. Daarnaast zal Nederland zich ook binnen de ontwikkelingssamenwerking blijven richten op het verbeteren van mensenrechten (met nadruk op de positie van vrouwen), capaciteitsopbouw van Afghaanse maatschappelijke organisaties en het ontmijnen van 4 miljoen vierkante meter land.

Nederland blijft de uitvoering van het Afghaanse Nationaal Actieplan Vrouwen, Vrede en Veiligheid ondersteunen. Via het subsidiekader bij het Nederlandse Nationaal Actieplan voor de implementatie van VN-Veiligheidsraadsresolutie 1325 zal Nederland in de komende vier jaar voor EUR 2 miljoen aan activiteiten financieren gericht op het verbeteren van de situatie van vrouwen in Afghanistan.

Tot slot zal Nederland blijven inzetten op nauwe donorcoördinatie met gelijkgestemde donoren als Duitsland en de Scandinavische landen om zo effectief mogelijk bij te dragen aan de wederopbouw van Afghanistan en, waar nodig, gezamenlijk de Afghaanse overheid aan te spreken op haar verantwoordelijkheden.

Samenwerking op het gebied van migratie

In het licht van het grote aantal Afghaanse migranten en asielzoekers in de EU (inclusief Nederland), zal het kabinet waar mogelijk inzetten op het aanpakken van de grondoorzaken van migratie door het bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling. Tegelijkertijd is het voor Nederland en de EU van belang dat Afghanistan meewerkt aan gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde Afghaanse asielzoekers. Het kabinet heeft het belang van medewerking aan gedwongen terugkeer meermaals aangekaart bij de Afghaanse autoriteiten. Zo heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het onderwerp besproken met de Afghaanse regering tijdens haar bezoek aan Kaboel op 16–17 maart jl. De Minister bracht het ook op bij de Afghaanse Minister van Financiën en de EU Hoge Vertegenwoordiger Mogherini en marge van de Raad Buitenlandse Zaken van 12–13 mei jl. Tijdens de NAVO-top van 8–9 juli jl. in Warschau spraken voorts de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister-President over de terugkeerproblematiek met de Afghaanse Minister van Buitenlandse zaken en President Ghani. Nederland zal Afghanistan blijven wijzen op het belang van medewerking aan gedwongen terugkeer.

Namens de lidstaten werkt de EU met Afghanistan aan een *«Joint Way Forward»* (JWF) ten aanzien van migratie en de terugkeerproblematiek. De besprekingen verlopen constructief en zijn in gevorderd stadium. Inzet van beide partijen is dat er nog voor de conferentie in Brussel een gezamenlijke aanpak overeen wordt gekomen waarbij Afghanistan meewerkt aan gedwongen terugkeer van zijn onderdanen. Samenwerking

op het gebied van migratie, inclusief gedwongen terugkeer, kan volgens het kabinet niet los worden gezien van de bredere samenwerking en relatie met Afghanistan. Bijzondere aandacht dient hierbij uit te gaan naar de grootschalige migratie van alleenreizende Afghaanse minderjarigen. Deze kwetsbare groep wordt blootgesteld aan uitbuiting en misbruik. Het tegengaan van dit humanitaire drama dient voorop te staan bij de inzet van de migratiesamenwerking met Afghanistan.

Ontwikkelingen Resolute Support

In aanwezigheid van president Ghani en CEO Abdullah voerden de NAVO-bondgenoten en andere landen die troepen leveren aan *Resolute Support*, tijdens de NAVO-top in Warschau op 8 en 9 juli jl., een strategische discussie over de veiligheidssituatie in Afghanistan. Tijdens die bijeenkomst herbevestigden de NAVO-bondgenoten en de Afghaanse eenheidsregering de wederzijdse inzet voor het bereiken van duurzame stabiliteit en veiligheid in Afghanistan. *Resolute Support* zal in 2017 in zowel Kaboel als de regio's actief blijven. De veiligheidssituatie laat het beperken van de activiteiten tot Kaboel of zelfs beëindiging van de missie immers voorlopig niet toe. Afghanistan heeft toegezegd te blijven investeren in de veiligheidssector, corruptie te bestrijden en de positie van vrouwen in het leger en bij de politie te verbeteren. Veel bondgenoten en operationele partners hebben een troepenbijdrage toegezegd voor 2017 en maakten tevens financiële bijdragen bekend ten behoeve van de Afghaanse strijdkrachten en politie tot en met 2020. Deze financiële steun loopt via het *Afghan National Army Trust Fund* (ANA-TF) en het *Law and Order Trust Fund Afghanistan* (LOTFA). Nederland bevestigde het ANA-TF te blijven steunen met EUR 5 miljoen per jaar tot en met 2020, en bekrachtigde de steun aan LOTFA van EUR 15 miljoen per jaar tot en met 2019.

Belangrijk voor de voortzetting van de missie is de militaire aanwezigheid van de Verenigde Staten, die het grootste deel van de troepen voor de missie leveren evenals de *enablers*. President Obama kondigde op 6 juli jl. aan dat de Verenigde Staten tot aan het einde van zijn presidentschap 8.400 troepen in Afghanistan zullen houden. Dat is een beperktere afbouw ten opzichte van de eerder voorgenomen afbouw van 9.800 naar 5.500 troepen met ingang van 2017 en een belangrijke voorwaarde om in de huidige vorm te kunnen doorgaan met de missie. Desalniettemin is het aantal op dit moment toegezegde troepen te laag om de missie geheel ongewijzigd voort te zetten. De lagere troepenaantallen en de gevolgen daarvan voor de missie zullen onderwerp van discussie zijn tijdens de bijeenkomst van de NAVO Defensieministers op 26–27 oktober 2016. Voor *Train Advise Assist Command-North* (TAAC-N), waar niet de Verenigde Staten maar Duitsland *Framework Nation* is, is in mindere mate sprake van een troepentekort. De verwachting is dan ook dat de huidige werkwijze van TAAC-N, waarvan de Nederlandse bijdrage onderdeel is, kan worden voortgezet.

Onafhankelijk van de uitkomst van de discussie tijdens de bijeenkomst van de NAVO Defensieministers blijft het doel van de missie ongewijzigd: een professioneel en zelfredzaam Afghaans veiligheidsapparaat dat ook op lange termijn in staat is de veiligheid te handhaven en zo blijvend weerstand te bieden aan gewapende groeperingen. De missie zal zich blijven richten op *train, advise and assist* taken.

De rechtsgrond voor *Resolute Support* wordt nog steeds gevormd door de expliciete schriftelijke instemming van Afghanistan, die vervat is in de *Bilateral Security Agreement* (BSA) tussen Afghanistan en de VS en de

Status of Forces Agreement tussen Afghanistan en de NAVO. Beide documenten gelden tot 2024.

Deelnemende landen

In totaal nemen 39 landen deel aan Resolute Support. In TAAC-North zijn 21 landen vertegenwoordigd.

Militaire aspecten

Resolute Support is opgebouwd volgens een *hub and spokes* model. In 2015 zette de NAVO ruim 11.000 troepen in; centraal in Kaboel (de *hub*) en verdeeld over vier landelijke regio's in Afghanistan (de *spokes*). De vier regio's zijn: Noord (Mazar-e Sharif), West (Herat), Zuid (Kandahar) en Oost (Bagram).Op basis van de ontwikkeling van de ANDSF en de algehele veiligheidssituatie in Afghanistan wordt bezien of en wanneer er kan worden overgegaan op het *Kabul-centric* model, waarbij de ondersteuning door de NAVO primair vanuit Kaboel gebeurt.

Haalbaarheid

Nederlandse bijdrage en vereist militair vermogen

Bij ongewijzigde voortzetting van *Resolute Support* in TAAC-N, hoeft de Nederlandse bijdrage niet te worden aangepast. Het voortzetten van deze bijdrage heeft geen directe gevolgen voor de gereedheid en de geoefendheid van de krijgsmacht. Nederland levert maximaal honderd militairen aan *Resolute Support*, verdeeld over verschillende elementen van de missie. Ongeveer tien personen dragen bij aan de advisering van de ANDSF, onder andere op het gebied van operatieplanning, logistiek en bedrijfsvoering en gender. Daarnaast is er een eenheid van ongeveer dertig personen voor het transport, inclusief de beveiliging, van de adviseurs. Deze eenheid beschermt tevens de adviseurs op de trainingslocaties (het zogenaamde *Guardian Angel* principe). Aanvullend is er een Nederlandse component voor de medische capaciteit ten behoeve van *Train Advise Assist Command-North* (TAAC-N) in Mazar-e-Sharif. Op het logistieke vlak levert Nederland twintig militairen voor het eigen nationale ondersteuningselement (*National Support Element* – NSE) en ter ondersteuning van de multinationale logistieke eenheid. Daarnaast is nog een aantal stafofficieren werkzaam in het hoofdkwartier van TAAC-N en het *Resolute Support* hoofdkwartier in Kaboel.

Geweldsinstructie (rules of engagement)

De geweldsinstructie voor de militairen in *Resolute Support* wordt afgeleid van de expliciete schriftelijke instemming van de regering van de Islamitische Republiek Afghanistan, waarin zij de NAVO-missie en het mandaat voor *Resolute Support* goedkeurt. Voor *Resolute Support* heeft de NAVO *rules of engagement* opgesteld die voldoende mogelijkheden bieden om de opgedragen taken uit te voeren. De militairen behouden te allen tijde de bevoegdheid voor zelfverdediging. De status van het personeel is vastgesteld in de *Status of Forces Agreement* tussen Afghanistan en de NAVO.

Wijze van optreden

Zoals reeds gemeld in de Kamerbrief van 19 juni 2015 (Kamerstuk EK 29 521, P) bezoeken Nederlandse adviseurs, samen met hun NAVO-collega's, op dagelijkse basis de hoofdkwartieren van het Afghaanse leger en politie in de regio Mazar-e-Sharif. Hierbij adviseren zij

onder andere over operaties, opleidingen en bedrijfsvoering. Zij assisteren hun Afghaanse collega's bij de planning en uitvoering van de hervormingen binnen de veiligheidstroepen. Sinds de start van de missie is duidelijk dat de te trainen eenheden zich niet altijd in de directe omgeving van Mazar-e-Sharif bevinden, maar ook op andere locaties in het noorden van Afghanistan. De advieswerkzaamheden van de missie worden daarom soms ook buiten Mazar-e-Sharif uitgevoerd, bijvoorbeeld in Kunduz. Een transport- en beveiligingseenheid en een geneeskundig detachement staan de adviseurs bij. Deze meer flexibele inzet zal in de komende periode naar verwachting worden voortgezet en wellicht worden uitgebreid. Dit vergt geen toename van Nederlandse troepen. Wel kan de samenstelling van de Nederlandse bijdrage worden aangepast aan de situatie en behoefte in het veld. Ook wordt voldaan aan alle militaire en medische voorwaarden die nodig zijn om veilig te opereren. Het Nederlandse hoofd logistiek van TAAC-N is *Senior National Representative* (SNR) en ziet er als *Red Card Holder* op toe dat de Nederlandse troepen binnen de kaders van het Nederlandse mandaat worden ingezet.

Bevelstructuur

De Nederlandse inzet wordt gepleegd binnen het TAAC-N van *Resolute Support*. Duitsland is de *lead nation* in deze *spoke* van de missie. De SNR fungeert als vertegenwoordiger van de Commandant der Strijdkrachten (CDS) in het inzetgebied.

Risico's

De komende maanden zullen de gevechten in Noord-Afghanistan waarschijnlijk aanhouden en mogelijk intensiveren. Zeer waarschijnlijk zullen die gevechten het hevigst zijn in de provincies aan de west- en oostzijde van Noord-Afghanistan. Hier valt ook de provincie Kunduz onder waar Nederlandse troepen in het kader van expeditionaire taken aanwezig kunnen zijn op *Camp Pamir*, net ten zuiden van de stad Kunduz. Met de huidige troepenmacht (coalitie en ANDSF) en de Amerikaanse aanwezigheid in TAAC-N is het echter onwaarschijnlijk dat een Talibanaanval op *Camp Pamir* succesvol zal zijn.

De verwachting is dat het in de provincie Balkh, waar de meeste Nederlandse troepen actief zijn, relatief rustig blijft, met mogelijke gevechten in het westen van de provincie. In de stad Mazar-e-Sharif en op de trainingslocaties van Nederlandse troepen dient rekening te worden gehouden met aanslagen of (indirecte) beschietingen, mogelijk ook gericht tegen coalitietroepen.

Duur van deelname

Nederland continueert de huidige bijdrage vanaf 1 januari 2017 voor de duur van één jaar (tot en met 31 december 2017). Indien in de tussentijd aan de condities wordt voldaan om over te gaan op een *Kabul-centric* model, kan de Nederlandse bijdrage opnieuw bezien. In dat geval wordt uw Kamer daarover tijdig geïnformeerd.

Nazorg

Op alle uitgezonden Nederlandse militairen zijn de geldende regelingen van toepassing. De verlenging van de inzet van adviseurs leidt planmatig niet tot inbreuk op uitzendbescherming van militairen.

Invloed

Als lid van de NAVO oefent Nederland invloed uit op de vorm en uitvoering van *Resolute Support*. Daarnaast zijn de in de hoofdkwartieren van *Resolute Support* en TAAC-N aanwezige stafofficieren op dagelijkse basis betrokken bij de uitvoering en besluitvorming ter plaatse.

Samenhang

Een stabiel en economisch zelfstandig Afghanistan vereist langdurige samenhangende betrokkenheid op het gebied van veiligheid, politiek en ontwikkelingssamenwerking. De totale Nederlandse inzet in Afghanistan, waar een bijdrage aan *Resolute Support* deel van uitmaakt, betreft een geïntegreerde inzet, waarbij de politieke, ontwikkelingssamenwerking- en defensie-inspanningen elkaar zoveel mogelijk aanvullen. Alleen in een relatief stabiel klimaat kunnen de internationale en Nederlandse inspanningen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten hun vruchten afwerpen, is economische groei mogelijk en kan de migratiestroom richting Europa verminderen. Daarom blijven politieke en ontwikkelingssamenwerkings-inspanningen onontbeerlijk om duurzame stabiliteit en veiligheid op de langere termijn te bewerkstelligen.

In samenhang met de Nederlandse politieke inzet, inspanningen op het gebied van ontwikkelingssamenwerking en de bijdrage aan *Resolute Support*, draagt Nederland op dit moment ook bij aan de GVDB-missie EUPOL Afghanistan die tot eind 2016 het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken adviseert over de ontwikkeling van de Afghaanse politie. Bij een eventuele voortzetting van de taken van EUPOL na 2016 zal het kabinet de mogelijkheden bekijken voor een eventuele bijdrage. Namens Nederland is tevens een militair van de Koninklijke Marechaussee gedetacheerd bij het hoofdkwartier van UNAMA in Kaboel. De werkzaamheden van deze Marechaussee behelzen het begeleiden en ondersteunen van het Afghaanse Ministerie van Binnenlandse Zaken in de ontwikkeling van civiele politietaken op landelijk niveau.

Financiën

De geraamde additionele uitgaven voor de verlenging van de militaire bijdrage aan de missie *Resolute Support* bedragen EUR 13 miljoen in 2017. Naar aanleiding van de realisatie van de afgelopen jaren is de initiële raming met EUR 2 miljoen naar beneden bijgesteld. Uitgaande van het mandaat bedragen de geraamde additionele uitgaven voor *redeployment* en herstelwerkzaamheden aan het materieel in 2018 EUR 7,4 miljoen. Daarnaast worden de specifiek aan deze missie gerelateerde additionele uitgaven voor nazorg gefinancierd uit de bestaande voorziening voor nazorg in het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De additionele uitgaven voor de totale militaire bijdrage worden gefinancierd uit het BIV.

De Nederlandse bijdrage aan de ontwikkeling van Afghanistan zal in 2017 circa EUR 60 miljoen bedragen. In de komende jaren zal deze geleidelijk

worden afgebouwd tot circa EUR 50 miljoen in 2020. Deze uitgaven worden gefinancierd uit de begrotingen van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert